VII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

# KANCELARIA SEJMU
# Biuro Komisji Sejmowych

**PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA**

■ **Komisji Ustawodawczej**
**(nr 87)**
z dnia 5 lutego 2014 r.

# Pełny zapis przebiegu posiedzenia

# Komisji Ustawodawczej (nr 87)

5 lutego 2014 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Wojciecha Szaramy (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zaopiniowała:

**– dla Marszałka Sejmu, w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu, sprawy zawisłe przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: P 20/13, SK 49/13, K 17/13, P 31/13.**

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Marcin Wójcik, Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych; **Marzena Laskowska** – naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym BAS oraz **Wojciech Brzozowski i Paweł Daniluk** – specjaliści z Biura Analiz Sejmowych.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Otwieram posiedzenie Komisji. Witam wszystkich. Czy do przedstawionego porządku dziennego są jakieś uwagi? Nie słyszę. Stwierdzam, że porządek dzienny został przyjęty.

Pierwszą sprawę o sygn. akt P 20/13 przedstawię ja. Sąd Okręgowy w Warszawie Wydział Karny skierował do Trybunału Konstytucyjnego pytanie, czy art. 22 § 1ustawy – Kodeks postępowania karnego jest zgodny z art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 47 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim nie dopuszcza zawieszenia postępowania karnego w celu oczekiwania na prejudycjalność orzeczenia innego sądu.

Przed sądem, który zadał pytanie prawne, toczy się sprawa karna związana z oszustwem. Oskarżonym zarzuca się, iż rozdysponowali mieszkanie, które było już zajęte przez komornika, sprzedali je, czym doprowadzili do niekorzystnego rozprowadzenia mienia osób, które to mieszkanie kupiły. Sąd, który tę sprawę rozpatruje, postanowił, że w stosunku do jednego z oskarżonych chce zawiesić postępowanie do czasu wydania wyroku przez sąd cywilny. W sądzie cywilnym zawisła sprawa o to, kto jest właścicielem mieszkania. Jedną rzeczą jest to postępowanie, o którym mówię, a drugą sprawą jest wpis w księdze wieczystej. Jeśli uznać tylko i wyłącznie za podstawę rozstrzygania wpis w księdze wieczystej, to sąd karny uznaje, że tej osobie można byłoby nie stawiać zarzutu oszustwa, że ta osoba nie byłaby w tej sprawie skazanym, dlatego że postępowała na podstawie wpisu w księdze wieczystej i na podstawie rękojmi wiary ksiąg wieczystych.

Stoimy na stanowisku, że to postępowanie powinno być umorzone. Zarzut generalny sprowadza się do tego, iż we wskazanym przepisie nie zostało zawarte stwierdzenie, że konieczność oczekiwania na prejudycjalność orzeczenia innego sądu jest jednym z tych szczególnych przypadków, który może powodować zawieszenie postępowania karnego.

Rzeczywiście, w tym przepisie jest zapisane: „§ 1. Jeżeli zachodzi długotrwała przeszkoda uniemożliwiająca prowadzenie postępowania, a w szczególności jeżeli nie można ująć oskarżonego, albo nie może on brać udziału w postępowaniu z powodu choroby psychicznej lub innej ciężkiej choroby, postępowanie zawiesza się na czas trwania przeszkody", a więc nie ma tutaj wyliczonego takiego przypadku, o jakim mówi sąd pytający.

Sąd pytający wychodzi z założenia, że jest to pominięcie ustawodawcze, że ustawodawca popełnił błąd, nie wpisując tego przypadku. My stoimy na stanowisku, że jest to zaniechanie ustawodawcze, to znaczy ustawodawca celowo nie wpisał tego przypadku, bo nie chciał doprowadzić do zbytniej kazuistyki tego przepisu. Wpisał, że muszą zachodzić trwałe przeszkody, i wymienił trzy przypadki. Ustawodawca uznał takie rozwiązanie za wystarczające, dając sądowi, który podejmuje postanowienie w sprawie zawieszenia postępowania, pewną dowolność w stosowaniu tego przepisu i w ocenie, czy zachodzi

długotrwała przesłanka. Jedną z przesłanek zawieszenia postępowania jest na przykład skierowanie sprawy do Trybunału Konstytucyjnego i jest to przesłanka przez sądy powszechnie stosowana.

Po pierwsze, z uwagi na to, że zarzut sądu pytającego skierowany jest wobec zaniechania ustawodawczego, które nie jest objęte kognicją Trybunału Konstytucyjnego, postępowanie niniejsze należy umorzyć ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Po drugie, dlatego że w tym przypadku jest to przepis techniczny, ten przepis nie ma wpływu na merytoryczną treść rozstrzygnięcia sprawy karnej zawisłej przed sądem karnym. Po trzecie, uznajemy, iż uzasadnienie, argumentacja, jaką w tej sprawie zastosował sąd pytający, jest wysoce niewystarczająca i powoduje, że zasadny jest wniosek o umorzenie tego postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Czy są jakieś pytania lub uwagi? Nie słyszę. Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem stanowiska o umorzenie postępowania?

Stwierdzam, że Komisja przyjęła stanowisko jednogłośnie. Gdyby Trybunał Konstytucyjny uznał, iż należy rozpatrzyć sprawę merytorycznie, to chciałbym reprezentować Sejm. Czy są inne propozycje? Nie słyszę. Dziękuję za udzielenie mi rekomendacji.

Przechodzimy do drugiej sprawy. Sprawa o sygn. akt SK 49/13. Pan poseł Andrzej Dera. Bardzo proszę, panie pośle.

**Poseł Andrzej Dera (SP):**

Panie przewodniczący, szanowni państwo, zaskarżone są przepisy związane z funkcjonowaniem spółek wodnych, a dokładnie – i tu jest pierwszy problem, który występuje w tej sprawie – tak naprawdę zostały zaskarżone przepisy dotyczące nadzoru starosty nad funkcjonowaniem spółek wodnych. Spółka skarżąca jest członkiem spółki wodnej Oczyszczalnia Ścieków „Łącza” Spółka Wodna z siedzibą w Łężycy. Skarżąca wezwała starostę do usunięcia naruszeń prawa polegających na niestwierdzeniu przez ten organ w ramach czynności nadzorczych nieważności szeregu uchwał Walnego Zgromadzenia Członków Oczyszczalni Ścieków „Łącza” Spółka Wodna w likwidacji. Spółka skarżąca jest członkiem tej spółki wodnej. Zarzut dotyczy przepisów związanych z nadzorem starosty nad spółkami wodnymi. Spółka skarżąca domaga się możliwości sądowego unieważnienia uchwał, które, jej zdaniem jako członka spółki wodnej, naruszają jej interesy, są niezgodne z prawem. W skardze skarżąca pisze, że chodzi o stwierdzenie, iż w ramach czynności nadzorczych starosta nie stwierdził nieważności szeregu uchwał spółki, której skarżąca jest członkiem, ale tak naprawdę zaskarżyła przepisy dotyczące nadzoru, starając się wymóc na staroście, aby to starosta unieważnił te uchwały, bo skarżącej firmie takie prawo nie przysługuje.

W związku z tym jest następujący problem. Zasady funkcjonowania spółek wodnych, jak fakt, że uchwała może być nieważna, powinny jasno wynikać z przepisów prawa. Tak jest i w innych sytuacjach, kiedy członkowie różnych organów mogą wnosić o unieważnienie uchwały. Tak jest w spółdzielczości, tak jest w ogrodach działkowych. A tu takiego przepisu wprost nie ma. Jednak należy pamiętać o tym, że Trybunał jest związany treścią złożonej skargi konstytucyjnej, tym, czego dochodzi skarżący przed Trybunałem Konstytucyjnym. W tym przypadku mamy główny zarzut i dlatego wnosimy o umorzenie postępowania, bo praktycznie nie da się wywieść z tej skargi interesów skarżącej, ponieważ zaskarżone są nie te przepisy, które być powinny.

Co jest istotne w skargach konstytucyjnych? Zaskarżenie i argumentacja, która dotyczy skargi konstytucyjnej. Jeżeli przeanalizujemy zarzuty skarżącej, to dochodzimy do wniosku, że skoro łączy ona naruszenie swoich konstytucyjnych praw z przepisami, które w całości poświęcone są problematyce nadzoru starosty nad działalnością spółki wodnej, a w szczególności trybowi weryfikacji legalności uchwał organów tej spółki w postępowaniu administracyjnym i sądowo-administracyjnym, to tym samym domaga się poszerzenia swoich uprawnień w ramach procedur administracyjnych. W ten sposób wskazujemy nieadekwatność wskazanych przepisów w stosunku do tego, co chce osiągnąć skarżąca spółka.

Niezależnie od przyjętej interpretacji skargi konstytucyjnej, a tym samym również postawionych w niej zarzutów, należy stwierdzić, że skarżąca niewłaściwie określiła w niniejszym przypadku przedmiot kontroli. Jej wątpliwości, a właściwie postulaty *de lege ferenda*, nie mogą zostać odniesione do przepisu, który dotyczy całkiem innej problematyki, niż stosunki między członkami spółki wodnej, ewentualnie innymi podmiotami, które mają interes prawny, a samą spółką. Instytucja nadzoru, uregulowana w zaskarżonym art. 179 ust. 2–4 ustawy – Prawo wodne, ma zupełnie inne cele niż sprawy związane z wewnętrznymi relacjami właścicielskimi.

Krótko mówiąc, spółce się nie podoba, że nie może zaskarżyć uchwał, które, jej zdaniem, naruszają jej interesy i są niezgodne z prawem, ale zaskarża przepisy dotyczące nadzoru starosty nad funkcjonowaniem spółek wodnych. W ten sposób nie da się tej sytuacji w żaden sposób powiązać. Zgadzam się ze stanowiskiem, że w związku z powyższym i takim a nie innym sformułowaniem skargi należy stwierdzić, że to postępowanie powinno być umorzone ze względów formalnych na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Czy są jakieś pytania lub uwagi? Nie słyszę. Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem przedstawionego stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła jednogłośnie. Czy pan poseł chce reprezentować Sejm w Trybunale, jeśli zajdzie taka potrzeba?

**Poseł Andrzej Dera (SP):**

Tak, panie przewodniczący.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Czy są inne propozycje? Nie słyszę. Stwierdzam, że Komisja udzieliła rekomendacji panu posłowi Andrzejowi Derze.

Przechodzimy do kolejnej sprawy. Sprawa o sygn. akt K 17/13 pana posła Witolda Pahla. Bardzo proszę, panie pośle.

**Poseł Witold Pahl (PO):**

Panie przewodniczący, nie ukrywam, że jest to sprawa, co do której jeszcze pół godziny temu miałem poważne wątpliwości, ale po rozmowie z panią dyrektor Bajor-Stachańczyk i z panem doktorem Brzozowskim uznałem, że jednak stanowisko przygotowane przez BAS godne jest przedyskutowania.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Przepraszam, po rozmowie z kim?

**Poseł Witold Pahl (PO):**

Przepraszam, z panią naczelnik Marzeną Laskowską, ale stanowisko akceptowane było przez panią dyrektor Bajor-Stachańczyk. Również po rozmowie z panem mecenasem Brzozowskim.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Pytam o to, bo warto poznać nazwiska tak skutecznych prawników.

**Poseł Witold Pahl (PO):**

Sprawa dotyczy istotnych kwestii związanych z bezpieczeństwem na imprezach masowych. Wniosek pani rzecznik praw obywatelskich dotyczy takiej oto sytuacji. W tej ustawie uregulowaliśmy odpowiedzialność za wykroczenia, odpowiedzialność karną *sensu largo*, odsyłając do regulaminów, które są tworzone na potrzeby określonych imprez organizowanych w określonych obiektach. To są regulaminy imprez masowych lub regulaminy obiektów. Każda osoba, która nie podporządkuje się poleceniom służb informacyjnych czy służb porządkowych, musi liczyć się z odpowiedzialnością wykroczeniową, karą grzywny do 2000 złotych.

Na czym polega problem? Otóż pani rzecznik twierdzi, że jest to przepis blankietowy zupełny, a przecież konstytucja i orzecznictwo Trybunału w sposób jednoznaczny wskazują, że standard konstytucyjny powinien być jak najwyższy, jeśli chodzi o stopień pre-

cyzji przepisów. Pani rzecznik mówi, że w związku z tym naruszono zasady wyłączności ustawy, jeśli chodzi o określanie odpowiedzialności karnej, czyli zasady z art. 42 Konstytucji, twierdząc, że nie mamy tu do czynienia ze źródłami prawa w rozumieniu art. 87 konstytucji, że została naruszona zasada nietykalności wynikająca z art. 41 Konstytucji i zasada demokratycznego państwa prawnego z art. 2 Konstytucji, a konkretnie zasada lojalności państwa wobec obywatela oraz zasada równości.

Ustawodawca stanął oto przed takim wyzwaniem: jak uregulować odpowiedzialność, jak określić znamiona wykroczenia w sposób zupełny? Jest rzeczywiście tak, że imprezy masowe mają różny charakter, odbywają się w różnych miejscach, a więc wprowadzenie katalogu zamkniętego zachowań, które byłyby dotknięte penalizacją, jest praktycznie niemożliwe. O tym zresztą mówi orzeczenie Trybunału z 1995 r., że kategorie norm abstrakcyjno-generalnych ciężko przełożyć na normy konkretno-indywidualne, bo nie można opisać w przepisach wszystkich zachowań, wszystkich znamion, jako że one wynikają z charakterystyki przestrzeni, w której obywatele funkcjonują. Zgodzimy się chyba wszyscy, że inne przepisy będą obowiązywały na imprezie ulicznej, inne przepisy będą miały zastosowanie w obiekcie zamkniętym na imprezie o charakterze muzycznym, inne na imprezie o charakterze sportowym. Pani rzecznik zwraca uwagę, że te regulaminy różnią się między sobą i uznaje, że jest to powód, aby uznać, że mamy do czynienia z nierównością wobec prawa, bo te same zachowania obywateli, którzy nie podporządkują się poleceniom, w jednym miejscu są karane, a w drugim takiej penalizacji nie ma.

Uważamy, że rozwiązanie, które przyjął ustawodawca, jest rozwiązaniem właściwym, albowiem mamy jednak do czynienia z przepisem blankietowym częściowym. Mamy tutaj jednak określoną stronę podmiotową i stronę przedmiotową. Wskazujemy, że treścią tego przepisu jest kwestia podporzadkowania się poleceniom osób, które są odpowiedzialne za bezpieczeństwo, a dobrem chronionym jest bezpieczeństwo obywateli.

Orzecznictwo Trybunału odeszło już od takiego absolutnego standardu mówiącego o tym, że wyłączność ustawy jest niezbędna właśnie z tych powodów, o których mówiłem wcześniej, bo nie można przewidzieć w ustawie wszystkich elementów zachowań, które podlegałyby karze a stanowiłyby naruszenie porządku prawnego. To po prostu jest bardzo trudne. Ta uwaga dotyczy również rozporządzenia. Trybunał odsyła nas do przepisów podustawowych. Mamy też do czynienia z uchwałami gmin. Ale tam wszędzie można te przepisy albo zaskarżyć, mówię o uchwale gminy, a więc jest możliwość skutecznego kwestionowania zasadności podstawy karania. Tutaj mamy do czynienia z regulaminem, którego zaskarżyć nie można. Obywatele mają często problem z zapoznaniem się z takim regulaminem. W stanowisku jako przykład podaje się regulamin klubu sportowego Legia Warszawa, który był zmieniany ostatnio w okresach półrocznych. A więc nie ma pewności prawa, obywatel nie może planować swojego zachowania, nie wie, co może go spotkać w sytuacji, kiedy pojawi się na jakiejś imprezie i stanie w miejscu, w którym powinno się siedzieć, bo również za to grozi odpowiedzialność.

Uważamy jednak, że takie rozwiązanie jest prawidłowe. Trybunał w 2008 r. i w 2010 r. przy okazji bardzo podobnej sytuacji – odpowiedzialności karnej funkcjonariusza – stwierdził, że ustawodawca może odwoływać się do regulaminu, bardzo wyraźnie to podkreślił, z uwagi na to, iż zakresu zachowań, które podlegałyby karaniu nie można w sposób zupełny poprzez katalog określić nawet w aktach o charakterze podustawowym.

Co się będzie działo dalej, jeżeli dana osoba nie zastosuje się do polecenia? Sprawa trafia do sądu i to sąd będzie oceniał, czy dany przepis regulaminu ma jakikolwiek związek z bezpieczeństwem imprezy. Jeżeli bowiem w tym regulaminie będzie napisane, że jest zakaz wnoszenia baloników w określonym kolorze, to sąd oceni…

**Poseł Andrzej Dera (SP):**

Jak kanapek, zgodnie z regulaminem „Legii".

**Poseł Witold Pahl (PO):**

Kanapki można wnosić, ale pod warunkiem, że nie są w pojemnikach.

**Poseł Andrzej Dera (SP):**

Nie wolno wnosić kanapek.

**Poseł Witold Pahl (PO):**

Ten przepis został już zmieniony. Wracam jednak do mojego wątku, to sąd ustali, czy dany przepis regulaminu, na podstawie którego służby porządkowe podjęły działania, stanowi o realizacji ochrony dobra polegającego na zapewnieniu bezpieczeństwa.

Uznajemy, że w tym zakresie wskazane przepisy są zgodne konstytucją. Ustawodawca wybrał taką technikę, bo ona jest najbardziej skuteczna, najbardziej elastyczna i pozwala dostosować standard bezpieczeństwa do rodzaju organizowanej imprezy, a sąd pełni rolę strażnika. Natomiast w przypadku wskazanych przepisów dotyczących naruszenia wzorca mówiącego o nietykalności osobistej nie ma adekwatności, dlatego że ten przepis mówi tylko o wydawaniu polecenia, a nie mówi o ograniczaniu wolności w tym rozumieniu. Również ta nieadekwatność ma zastosowanie do artykułu związanego z przepisem art. 32 Konstytucji, dlatego że cechy relewantne, które miałyby mieć zastosowanie, nie zostały wykazane. Zarzut byłby słuszny, gdyby w tym samym miejscu osoby, które zachowują się w ten sam sposób, były karane inaczej. Gdybyśmy mieli do czynienia z taką sytuacją, wtedy ten wzorzec byłby zasadny.

Zapewne czeka nas trudna przeprawa, bo wchodzimy w bardzo wrażliwą sferę, ale, jak się wydaje, ustawodawca znalazł złoty środek. Argument mówiący o tym, że to sąd będzie badał, czy przepis ma związek z ochroną bezpieczeństwa na imprezach masowych, jest argumentem przesądzającym o zgodności tego przepisu z konstytucją.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Czy są pytania lub uwagi? Bardzo proszę, panie pośle.

**Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):**

Jeżeli spojrzymy wstecz na to, co się zdarzyło od czasu, kiedy po raz pierwszy ustawę o bezpieczeństwie imprez masowych uchwaliliśmy, to chyba drzemie w nas takie poczucie, że jednak przepisy tej ustawy w praktyce nie zawsze są skuteczne, nie zawsze są do zastosowania, dlatego że co jakiś czas, a czasem nawet dość często, jesteśmy świadkami wydarzeń, kiedy to niektórzy z naszych obywateli idą na imprezę masową trochę „pochuliganić" i jest z nimi problem.

Podzielam pogląd, że nie sposób w ustawie zapisać wszystkiego, bo impreza imprezie nierówna. Inaczej wygląda impreza o charakterze kulturalnym, inaczej wygląda impreza sportowa, inaczej w obiekcie zamkniętym, inaczej na otwartej przestrzeni. W związku z tym odsyłanie do podustawowych rozstrzygnięć jest rozwiązaniem słusznym, bo nie sposób zawrzeć wszystkiego w ustawie. Życie jest bogatsze od naszych najlepszych chęci, które chcielibyśmy zapisać w ustawie.

Natomiast rodzi się pewnego rodzaju problem, a mianowicie taki, że regulaminy poszczególnych imprez masowych, nawet o podobnym charakterze, są nierówne. Jeden z organizatorów zaostrza wymogi wobec uczestników, inny traktuje sprawę na większym luzie. Ale ja i tak uważam, że ogromna odpowiedzialność spoczywa na organizatorze imprezy masowej i on ma prawo obok ustawy, obok rozporządzenia wydać na daną konkretną imprezę regulamin, który na tej imprezie obowiązuje. Jeżeli komuś się taki regulamin nie podoba, to nie bierze udziału w takiej imprezie. To jest swobodny wybór obywatela. Ale jeśli już chce wziąć udział w takiej imprezie, to musi się temu regulaminowi podporządkować.

W tym wszystkim jest jeden słaby punkt. Mianowicie, jeżeli ktoś, biorąc udział w imprezie, nie podporządkuje się przepisom regulaminu, to wtedy rodzi się pytanie, czy w takiej sytuacji można zastosować wobec niego przymus bezpośredni, czy nie można? Inaczej, czy można delikwenta siłą wyprowadzić, czyli użyć przymusu bezpośredniego, czy też nie można? Tu rzeczywiście jest pewien dylemat. Tym bardziej, jak państwo zapewne wiedzą, że na stadionach nie ma bezpośredniego zaangażowania Policji, są tylko służby porządkowe, służby powołane przez organizatora. Policja jest poza stadionem i dopiero, kiedy sytuacja na imprezie wymyka się spod kontroli, wzywana jest Policja. Jest to słaby punkt.

Jednak mimo przedstawionych obiekcji, uważam, że wskazane przepisy są zgodne z konstytucją. Dodam tylko, że parlamentarzyści już pracują nad kolejną nowelizacją tej ustawy.

**Poseł Witold Pahl (PO):**

Krótko odpowiem panu posłowi. Można stosować środki przymusu bezpośredniego, przy czym jest ich gradacja. W pierwszej kolejności jest nakaz opuszczenia terenu albo się nie wpuszcza kogoś na stadion, jeśli osoba ta wnosi przedmioty zakazane.

Rzeczywiście regulaminy są rożne, ale to można wytłumaczyć tym, że różna jest eskalacja wydarzeń na różnych obiektach. Środki przymusu w tej ustawie są bardzo wyraźnie określone i zawsze przekroczenie tej granicy, a więc bezpodstawne naruszenie nietykalności czy ograniczenie wolności danej osoby może rodzić odpowiedzialność poprzez utratę koncesji czy odpowiedzialność karną osoby, która je stosuje.

Z pewnością Trybunał będzie drążył ten temat, my zastanowimy się jeszcze nad jakąś argumentacją.

**Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):**

Nie mamy podstaw do tego, aby litować się nad stadionowymi chuliganami czy wręcz bandytami. Obrazki pokazuje nam telewizja od czasu do czasu, a ja nigdy nie zapomnę tego obrazu z mojego stadionu Zawiszy Bydgoszcz, kiedy jakiś bandyta z tyłu kopie dziennikarkę. Nie ma litości dla tego typu zachowań, byle tylko przepisy, które ustanawiamy, były skuteczne realizowane w praktyce.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Panie pośle, ja bym odradzał wyrabianie sobie opinii dla Trybunału Konstytucyjnego na podstawie przekazów medialnych, ponieważ w ostatnim czasie one stają się tak tendencyjne, że jest to bardzo trudne. A jeśli chodzi o mecz Zawiszy Bydgoszcz, to ten incydent był karygodny, natomiast fakt zorganizowania meczu na tym stadionie, który nie posiadał żadnych zabezpieczeń, przez osoby, które coś takiego przewidzieć powinny, był czynem stukrotnie karygodnym. Ale problem jest.

**Naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym BAS Marzena Laskowska:**

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, odnośnie do wątpliwości zgłaszanych przez pana posła Kłopotka, uzupełniająco dodam, że sprawa zainicjowana jest skargą konstytucyjną. Przedmiot kontroli dotyczy wyłącznie przepisu przewidującego karę pozbawienia wolności bądź grzywny za naruszenie zakazów. Innymi słowy, zarzut naruszenia nietykalności cielesnej, stosowania środków przymusu bezpośredniego z uwagi na naruszenie przepisów nie pojawia się w piśmie, więc pozostaje to poza obszarem prowadzonej analizy.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Na jakiej podstawie są tworzone przepisy regulaminowe?

**Poseł Witold Pahl (PO):**

To jest obowiązek wynikający z ustawy, dlatego że przy wystąpieniu o zgodę na organizację imprezy masowej każdorazowo organizator imprezy zobowiązany jest przedłożyć taki regulamin do akceptacji Policji, służbom porządkowym.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Czy to jest regulamin imprezy czy regulamin obiektu?

**Poseł Witold Pahl (PO):**

To może być regulamin obiektu, ale może być także regulamin imprezy.

**Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):**

Na każdą imprezę musi być odrębny regulamin.

**Poseł Witold Pahl (PO):**

Może być jedno lub drugie. Jeśli mamy do czynienia ze stadionami, to regulamin obowiązuje przez dłuższy okres, chociaż Legia Warszawa zmieniała dwukrotnie w krótkim czasie swój regulamin. Ale niektóre zostały uchwalone w 2008 r. lub 2009 r. i w dalszym ciągu obowiązują.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Czyli podstawą prawną wydania takiego regulaminu jest jedno zdanie w ustawie?

**Poseł Witold Pahl (PO):**

Źródłem prawa w tym zakresie jest ustawa.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

A czy w tej ustawie są jakieś wytyczne dotyczące tego, w jaki sposób…

**Poseł Witold Pahl (PO):**

Otoczenie normatywne wskazuje, że ten regulamin ma gwarantować bezpieczeństwo na imprezie.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Czy są jeszcze jakieś pytania lub uwagi? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem przedstawionego stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła przy 10 głosach za, braku przeciwnych i 5 wstrzymujących się. Czy pan poseł chce reprezentować Sejm w Trybunale?

**Poseł Witold Pahl (PO):**

Tak, panie przewodniczący. To będzie duże wyzwanie dla wszystkich, ale zrobię to z przyjemnością.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Wydaje się, że przede wszystkim dla Rzecznika Praw Obywatelskich. Czy są inne propozycje? Nie słyszę. Stwierdzam, że Komisja udziela rekomendacji panu posłowi Witoldowi Pahlowi.

I ostatnia sprawa o sygn. akt P 31/13 pani poseł Beaty Kempy. Pani poseł jest nieobecna, i usprawiedliwiona. Proszę więc przedstawiciela Biura Analiz Sejmowych o przedstawienie projektu.

**Specjalista z BAS Wojciech Brzozowski:**

Panie przewodniczący, szanowna Komisjo, postaram się przedstawić tę sprawę możliwie syntetycznie, godnie zastępując w tej roli panią poseł Kempę.

Sprawa dotyczy dwóch przepisów ustawy – Prawo lotnicze, jak również rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie podstawowych przepisów porządkowych związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony lotów oraz porządku na lotnisku, z tym że ze względu na rolę Sejmu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym jako organu, który wydał akt, nasze stanowisko ogranicza się do ustawy – Prawo lotnicze, a nie dotyczy rozporządzenia. W tej mierze stanowisko zajął minister właściwy do spraw transportu.

Pytanie prawne dotyczy dwóch przepisów. Jeden z nich to przepis wykroczeniowy, który mówi, że kto wbrew obowiązkowi określonemu w przepisie ustawy nie stosuje się do nakazu lub zakazu zawartego w przepisach porządkowych wydanych na podstawie przepisów ustawy obowiązujących na lotnisku, podlega karze grzywny. A drugi zaskarżony przepis budzący wątpliwości sądu pytającego, to regulacja zawierająca upoważnienie dla ministra właściwego do spraw transportu do wydania rozporządzenia określającego podstawowe przepisy porządkowe związane z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony lotów oraz porządku na lotnisku.

Lektura pytania prawnego pozwala stwierdzić, iż w istocie wątpliwości sądu pytającego koncentrują się wokół upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia, a nie wokół samego przepisu wykroczeniowego. Przepis wykroczeniowy został wskazany przez sąd zapewne z uwagi na to, że w sprawie, która legła u podstaw pytania prawnego, zostałby on zastosowany jako podstawa orzekania, natomiast znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem ma przede wszystkim przepis, który zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw transportu do wydania rozporządzenia określającego podstawowe przepisy porządkowe.

Lektura pytania prawnego pozwala stwierdzić, że pojawiają się dwa problemy konstytucyjne. Jeden z nich dotyczy ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Sąd pytający podnosi, iż jest to ograniczenie wolności działalności gospodarczej na poziomie

podustawowym, a więc, zdaniem sadu pytającego, w sposób nieakceptowalny z punktu widzenia art. 22 Konstytucji, który mówi, że ograniczenie tej wolności jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Przy czym interes publiczny nie jest tu kwestionowany, ale źródło podustawowe tak.

Drugim problemem podniesionym przez sąd jest zasada określoności prawa wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawnego zawartej w art. 2 Konstytucji. Sąd dopatruje się naruszenia z uwagi na to, że przekazano do uregulowania w rozporządzeniu podstawowe przepisy porządkowe. W posłużeniu się słowem „podstawowe" sąd dostrzega możliwość naruszenia standardów demokratycznego państwa prawnego.

Gdy chodzi o pierwszy z wspomnianych zarzutów czy problemów konstytucyjnych, stoimy na stanowisku, że ten zarzut jest niezasadny i wątpliwości sądu pytającego nie zasługują na podzielenie z uwagi na specyfikę techniki regulacji, jaką posłużono się w tym przypadku. Przepisy porządkowe, które pojawiają się nie tylko w ustawie – Prawo lotnicze, ale również w wielu innych ustawach, na przykład w ustawie o samorządzie gminnym, w ustawie o obszarach morskich RP i administracji morskiej, mają to do siebie, że mogą łączyć się z ograniczeniami wielu konstytucyjnych wolności i praw, ograniczeniami o charakterze za zwyczaj mało dolegliwym i mało istotnym.

W takim przypadku stosuje się technikę polegającą nie na wyliczeniu praw i wolności mogących podlegać ograniczeniom, bo taki szczegółowy zakres elementów mogących doznać ograniczeń jest trudny do przewidzenia z góry. Ze względu na potencjalnie znaczną liczbę wchodzących w grę praw i wolności, takie wyliczanie trzeba uznać za mało racjonalne legislacyjnie. W takich przypadkach stosuje się inną technikę, która polega na tym, iż wskazuje się na wartości, którym powinny służyć przepisy porządkowe. Tym sposobem zapewnia się pewien mechanizm gwarancyjny wobec jednostki, wobec jej statusu wolnościowego z uwagi na to, że probierzem oceny dopuszczalności przepisów porządkowych staje się to, czy one rzeczywiście służą realizacji wartości wymienionych w przepisie upoważniającym do ich wydania. W tym przypadku określenie tych wartości jest dość czytelne. Przepisy porządkowe mają wiązać się z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony lotów oraz porządku na lotnisku. A lektura rozporządzenia utwierdza nas w przekonaniu, że pojawiają się tam nakazy czy zakazy o drobnym stopniu dolegliwości, które mogą łączyć się z ograniczeniem, ale drobnym, mało dolegliwym, takich wolności jak wolność działalności artystycznej. Oprócz działalności akwizycyjnej na terenie portu lotniczego zakazane jest także prowadzenie działalności artystycznej. Nie dostrzegamy tego problemu także w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na temat tego, jak interpretowana jest przesłanka ograniczenia tylko w drodze ustawy. Linia orzecznicza Trybunału w tym zakresie podlegała pewnym wahaniom. Te wahania zostały odnotowane.

To, co jest istotne, to to, że nawet w świetle obecnego nieco zrygoryzowanego stanowisko, a zrygoryzowanego od czasu orzeczenia w sprawie organizacji ryku rybnego, ten przepis – zgodnie ze standardami Trybunału Konstytucyjnego – jest ważnym argumentem. Chcę tu dodać, nie przeciągając tej kwestii, że z podobną sytuacją mamy do czynienia w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 2004 r. w sprawie przepisów porządkowych obowiązujących na obszarze kolejowym, w pociągach i innych pojazdach kolejowych, w którym to rozporządzeniu również zostały stypizowane znamiona poszczególnych czynów zabronionych. Sprawa powinna być traktowana szczególnie rygorystycznie. Do tego przykładu Trybunał odniósł się pozytywnie, uznając, że świadczy on o tym, iż możliwe jest uregulowanie tych kwestii zgodnie ze standardem konstytucyjnym.

Dodam jeszcze, że przepisy w obecnym brzmieniu zostały dodane do ustawy – Prawo lotnicze w wyniku wykonania wyroku Trybunału z 2006 r., kiedy to jeszcze tego rozporządzenia i regulacji przepisów porządkowych w rozporządzeniu nie było. Wynika z tego, że to, z czym mamy obecnie do czynienia, jest wykonaniem orzeczenia Trybunału. Tak to zresztą zostało ocenione w postanowieniu Trybunału, który umorzył w grudniu 2012 r. sprawę też na kanwie Prawa lotniczego, kiedy to Komisja i Sejm zajęły identyczne stanowisko co do dopuszczalności takiego drobnego ograniczenia, nieingerującego w żadnym przypadku ani głęboko, ani tym bardziej w istotę wolności działalności gospodarczej.

Gdy chodzi o kwestię określoności prawa, wątpliwości sądu pytającego są bardzo ważkie. Jak wspomniałem, dotyczą tego, iż do uregulowania przesunięto podstawowe przepisy porządkowe a nie po prostu przepisy porządkowe. My wskazujemy, że ten problem nie jest realnym problemem, dlatego że w ustawie – Prawo lotnicze stworzono taką wielowarstwową regulację, która polega na tym, iż podstawowe przepisy porządkowe to te, które są zawarte w rozporządzeniu, a przepisy porządkowe to te, które pochodzą od zarządzającego lotniskiem i doprecyzowują te podstawowe przepisy porządkowe zawarte w rozporządzeniu. W pierwszej chwili u osoby czytającej ustawę może to prowadzić do lekkiego zdziwienia, ale uważna lektura ustawy już pozwala wyeliminować te problemy.

W przypadku sprawy, która legła u podstaw pytania prawnego, problemów zupełnie nie ma. Po pierwsze, z uwagi na to, że jest to kontrola konkretna, więc trudno, abyśmy oceniali jakość legislacyjną przepisów w zakresie wykraczającym poza okoliczności zawisłej przed sądem; po drugie, w przypadku przepisu, który wchodzi w grę, odesłanie do podstawowych przepisów porządkowych jest czytelne z uwagi na to, iż zostało uzupełnione odesłaniem do konkretnej jednostki redakcyjnej ustawy, więc nie ma tu możliwości jakiegokolwiek nieporozumienia czy tego, co tradycyjnie uważa się za naruszające zasadę demokratycznego państwa prawnego w aspekcie zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Nie ma mowy o jakimś zastawianiu pułapki na obywatela. Nie ma mowy o stanowieniu takiego prawa, które prowadziłoby do dwuznaczności mogących negatywnie wpłynąć na sferę praw i wolności jednostki.

Podsumowując, proponujemy uznać, że art. 83a ust. 2 ustawy – Prawo lotnicze, czyli przepis upoważniający do wydania rozporządzenia zawierającego podstawowe przepisy porządkowe związane z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony lotów oraz porządku na lotnisku, jest zgodny ze wskazanymi przez sąd wzorcami konstytucyjnymi. Natomiast jeśli chodzi o drugi ze wskazanych przepisów, ten, do którego sąd nie sformułował żadnego zarzutu, proponujemy wnieść o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Czy są jakieś pytania lub uwagi? Nie słyszę. Czy tę poprzednią opinię również pan przygotowywał?

**Specjalista z BAS Wojciech Brzozowski:**

Tak.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Panie pośle Kłopotek, słyszał pan poseł wypowiedź w tej drugiej sprawie? Panie pośle Pahl, mam nadzieję, że te dwie sprawy nie będą rozpatrywane przez Trybunał tego samego dnia?

**Poseł Witold Pahl (PO):**

Te sprawy są podobne, ale jednak różnią się.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Chciałem zadać jedno pytanie, ale pan mecenas wyjaśnił już, że ten pierwszy zarzut dotyczy przepisów porządkowych lotniska. Czy tak?

**Specjalista z BAS Wojciech Brzozowski:**

Tak.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Bo potem mamy już do czynienia z rozporządzeniem i ustawą. Jak brzmi przepis art. 83a ust. 2 ustawy?

**Specjalista z BAS Wojciech Brzozowski:**

To jest upoważnienie do wydania rozporządzenia przez ministra dla ministra transportu. Przeczytać go jeszcze raz?

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Tak.

**Specjalista z BAS Wojciech Brzozowski:**

Art. 83a ust. 2 brzmi: „Minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych i ministrem właściwym do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia, podstawowe przepisy porządkowe związane z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony lotów oraz porządku na lotnisku, obowiązujące w stosunku do wszystkich osób znajdujących się na terenie lotniska, uwzględniając warunki i wymagania funkcjonowania transportu lotniczego".

**Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):**

Przepraszam, czy pan przeczytał: podstawowe przepisy porządkowe?

**Specjalista z BAS Wojciech Brzozowski:**

Tak. „…określi, w drodze rozporządzenia, podstawowe przepisy porządkowe związane z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony lotów oraz porządku na lotnisku, obowiązujące w stosunku do wszystkich osób znajdujących się na terenie lotniska, uwzględniając warunki i wymagania funkcjonowania transportu lotniczego".

**Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):**

Co znaczy określenie „podstawowe przepisy porządkowe"? Kiedy słyszy się „podstawowe", to można się domyślać, że chodzi o jakieś sprawy, które powinny być określone ustawowo. Kiedy mówi się „porządkowe", to wynika z tego, że raczej chodzi o techniczne sprawy, takie jak sprzątanie, zamiatanie czy sprawdzanie koszy na śmieci. Nie wiem, co to znaczy „podstawowe przepisy porządkowe".

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

To jest pytanie jak najbardziej zasadne, tylko że sąd pytający nie podał odpowiedniego wzorca konstytucyjnego.

**Poseł Ryszard Kalisz (niez.):**

Ja nie po raz pierwszy zgadzam się z panią profesor Pawłowicz. Podstawowe przepisy porządkowe to na przykład przepisy dotyczące konieczności poddania się sprawdzeniu przez taką specjalną bramkę, a to jest bardzo kategoryczna ingerencja w wolność osobistą. Jeżeli to ma być uregulowane rozporządzeniem, to pani profesor ma całkowitą rację, że coś tu w kategoriach konstytucyjnych i źródeł norm prawnych nie funkcjonuje.

**Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):**

Wszelkie ograniczenia praw i wolności mogą być ograniczone, ale w ustawie. Musimy znaleźć ustawę i zobaczyć, do czego ta ustawa uprawniała. Jest to problem, z którym Trybunał Konstytucyjny dość często się spotyka. Po pierwsze, źle są sformułowane upoważnienia ustawowe i w ten sposób przekazuje się na poziom organów wykonawczych kompetencje ustawowe, czyli coś, co powinno być uregulowane ustawowo.

Natomiast ze sformułowania, które pan przed chwilą przeczytał, nie wiem czy w ustawie jest to tak sformułowane?

**Specjalista z BAS Wojciech Brzozowski:**

Przeczytałem przepis.

**Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):**

To jest źle sformułowane i tu można dowolne rzeczy regulować, co oczywiście jest sprzeczne z konstytucją, bo prawa i obowiązki obywatelskie mogą być ograniczane tylko w drodze ustawy, a zwłaszcza stosowanie przymusu bezpośredniego.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Wychodzimy poza zakres sprawy.

**Poseł Ryszard Kalisz (niez.):**

Wiem. Ale chcę jeszcze nawiązać do tego, co powiedziała pani profesor Pawłowicz. Wychodzimy poza zakres sprawy i nie, dlatego że stwierdzenie, że pytający sąd nie podał wzorca konstytucyjnego jest jakby umyciem rąk i powiedzeniem: nie ma sprawy. Natomiast ja uważam, że w naszym stanowisku powinna być podana opinia, którą przedstawiła pani profesor Pawłowicz i z którą ja się zgadzam, że nie możemy naruszać kwestii

systemu źródeł prawa i tam, gdzie to dotyczy praw i wolności obywatelskich, to musi być uregulowane na poziomie ustawy.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Swoje wątpliwości co do tego problemu wyraziliśmy w poprzedniej sprawie. Przynajmniej ja miałem tego typu wątpliwości i dlatego wstrzymałem się od głosu, biorąc pod uwagę również zakres sprawy. Natomiast w tej sprawie sąd pytający pyta, czy przepis art. 83a ust. 2 ustawy, a więc przepis upoważniający ministra do wydania rozporządzenia, w którym określi on podstawowe przepisy porządkowe, jest zgodny z art. 2, art. 22 w związku z art. 20 Konstytucji. Kontekst tej sprawy jest inny, bo pytanie prawne dotyczy konkretnej sprawy. W tej konkretnej sprawie chodzi o namawianie ludzi do wynajęcia taksówki. Pytanie prawne i rozstrzygnięcie przez Trybunał Konstytucyjny konstytucyjności tego przepisu musi mieć związek z rozstrzygnięciem w danej sprawie.

Pan mecenas prosił o głos?

**Specjalista z BAS Wojciech Brzozowski:**

Owszem, ale trochę wcześniej. Pan przewodniczący powiedział większość tego, na co chciałem zwrócić uwagę. Chcę wobec tego zaakcentować dwie kwestie z punktu widzenia uwag pani poseł i z punktu widzenia uwag pana posła.

Po pierwsze, jest to sprawa w trybie kontroli konkretnej, w związku z czym zakres naszych wątpliwości jest stosownie węższy. Mogę podać w dużym skrócie stan faktyczny tej sprawy. Chodzi o osobę, która prowadziła na terenie portu lotniczego…

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Nie ma takiej potrzeby, panie mecenasie, bo to doprowadzi tylko do dalszej dyskusji na temat tego, czy prowadzenie działalności gospodarczej na terenie portu lotniczego powinno być uregulowane w rozporządzeniu, w ustawie czy też w przepisach lotniskowych. Tu może powstać kolejny problem.

Czy pan, panie mecenasie, podziela istotę zastrzeżeń pani profesor i pana posła Kalisza dotyczące tego, że takie prawa i wolności obywatelskie, jak na przykład poddanie się kontroli na lotnisku powinny być uregulowane w ustawie, bo to jest istota ich wypowiedzi?

**Specjalista z BAS Wojciech Brzozowski:**

To jest problem pozostający poza zakresem tej sprawy. Podstawowe przepisy porządkowe, o których mówimy, dotyczą kwestii o nieporównanie mniejszym zakresie dolegliwości. W rozporządzeniu poza wspomnianym przeze mnie zakazem akwizycji, zakazem działalności artystycznej na terenie portu lotniczego, pojawia się na przykład zakaz palenia tytoniu. Nie uważam, żeby to było wkroczenie w sferę praw i wolności takie, które wymagałoby bezwzględnie regulacji ustawowej.

A gdy chodzi o wątpliwość pani poseł co do tego, że są to podstawowe przepisy porządkowe a nie po prostu przepisy porządkowe, powiedziałbym tak. Po pierwsze, jeżeli chodzi tylko o podstawowe, to wręcz uznałbym, że jest to wyjęcie z klasy przepisów porządkowych, gdyby podążyć tym tropem, tych, które są najbardziej niezbędne. Więc z punktu widzenia jednostki, to nawet lepiej. Ale w przypadku tej ustawy nie musimy wchodzić w tego typu leksykalne rozróżnienia, bo jak już wspomniałem na tle drugiego zarzutu sądu, na tle zasady określoności, problem bierze się stąd, że ta ustawa w sposób nie do końca elegancki legislacyjnie wprowadziła rozróżnienie między podstawowymi przepisami porządkowymi i przepisami porządkowymi. I to, co ustawa nazywa podstawowymi przepisami porządkowymi, w innych ustawach posługujących się taką techniką regulacji, określane jest jako przepisy porządkowe. Można to określić jako nieeleganckie.

Nie posunąłbym się do takich ocen i nie wypada mi ich formułować, ale jest to wyłącznie kwestia braku pewnej spójności terminologicznej między rożnymi ustawami. Natomiast jeżeli spojrzeć na zakres regulacji, to on się pokrywa z tym, z czym mamy do czynienia w przypadku transportu kolejowego czy w przypadku administracji morskiej.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem projektu stanowiska w sprawie o sygn. akt P 31/13?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła przy 12 głosach za, braku przeciwnych i 1 wstrzymującym się. Pani poseł Beata Kempa chce reprezentować Sejm przed Trybunałem Konstytucyjnym. Czy są inne propozycje? Nie słyszę. Uznaję, że Komisja udzieliła rekomendacji pani poseł.

Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.